香港申诉专员公署
Office of The Ombudsman, Hong Kong



主动调查报告
Direct Investigation Report

地政总署对私人商场内的公共行人通道及公共室内广场被用作商业用途的执管
Lands Department's Enforcement against Commercial Use of Public Pedestrian Passages and Public Atria in Private Malls

报告完成日期：2020 年 1 月 9 日
Completion Date: 9 January 2020

报告公布日期：2020 年 1 月 14 日
Announcement Date: 14 January 2020

调 查 报 告 中 文 版 ， 并 附 有 中 、 英 文 摘 要 。

报 告 亦 载 于 本 署 网 页 www.ombudsman.hk。

报 告 的 英 文 版 稍 后 亦 会 上 载 。

This report is published in Chinese and supplemented by
an Executive Summary in Chinese and English.
This report is also available on our website at www.ombudsman.hk.
English version of the report will be uploaded soon.

目录

报告摘要

章节		段落
1	引言	
	背景	**1.1 – 1.2**
	调查范围及过程	**1.3 – 1.4**
2	相关政策、公开资讯、工作指引及巡查情况	
	相关政策	**2.1**
	向公众发放的资讯	**2.2 – 2.3**
	相关工作指引	**2.4 – 2.8**
	巡查情况	**2.9**
3	短期豁免机制	
	申请短期豁免书	**3.1 – 3.2**
	就「违契商用问题」追收豁免费	**3.3 – 3.5**
4	个案研究	**4.1**
	个案（一）：执管延误，不作转介	**4.2 – 4.8**
	个案（二）：初时没有执管；执管后亦未有适时覆查，又无采取「钉契」行动	**4.9 – 4.14**
	个案（三）：发警告信欠妥善、没有采取「钉契」行动，亦无适时覆查	**4.15 – 4.25**
	个案（四）：未有适时发出警告信	**4.26 – 4.31**
	就个案（二）至（四），没有向有关商场的业权人追收豁免费	**4.32 – 4.34**

5	***本署的评论及建议***	***5.1***
	执管方面	***5.2 – 5.17***
	资讯发放方面	***5.18 – 5.20***
	建议	***5.21***
	鸣谢	***5.22***

附件

须根据地契条款在商场内提供
公共行人通道及／或公共室内广场
的私人发展项目（截至2019年9月）

地政总署对私人商场内的公共行人通道及公共室内广场被用作商业用途的执管
主动调查报告摘要

引言

部分私人发展项目（包括商场）的地段业权人（「业权人」）须按土地契约（「地契」）条款于发展项目内提供公共行人通道（「公共通道」）及/或公共室内广场（「公共广场」）。相关地契条款对该些设施作出规范，包括：不可在公共通道及广场范围内进行商业活动。

本署调查所得

2. 根据地政总署的工作指引，分区地政处（「地政处」）若发现违契问题，会发出警告信，要求有关业权人及/或业权人所委聘的管理公司（「管理公司」）在指定期限前纠正违契问题。在警告信的期限届满后，地政处一般会在一至三星期内进行覆查，以确定违契问题是否已获纠正。违契问题若未获纠正，地政处会把警告信送交土地注册处（「土注处」）注册，并且保留采取进一步执行地契条款行动的权利，包括就违契情况严重的个案（例如对公众安全构成严重威胁），考虑重收有关地段或根据《政府土地权（重收及转归补救）条例》把有关权益转归政府。地政处除了会按地契条款进行执管外，若个案涉及其他部门的职权范畴，或个案交由其他部门处理会更为适当，该处同时会将有关个案转介相关部门跟进。

3. 本署的调查发现，地政总署在处理私人商场内的公共通道及广场被违反地契条款用作商业用途的问题（「违契商用问题」）上，有以下不足及须改善之处。

执管方面

(I) <u>不执管或延误执管</u>

4. 有个案显示，当区地政处在某商场（「商场 B」）进行年度巡查时发现「违契商用问题」，但并无采取任何执管行动。及至

十个月后，该处进行下一年度的年度巡查时再发现同一问题，始向商场 B 的业权人发警告信。另有两宗个案显示，当区地政处分别在发现「违契商用问题」逾四个月及五个月后，始向有关商场（「商场 D」及「商场 A」）的业权人发警告信。本署留意到，地政总署的工作指引并无就地政处于发现违契问题后多久发出警告信订定时限。本署认为，该署应检讨相关工作指引，订定发出警告信的时限，以便地政处职员有客观准则可作依循，适时采取执管行动。

5. 此外，有两宗个案显示，当区地政处分别在警告信期限届满两个月及 81 天后才到有「违契商用问题」的相关商场（「商场 B」及「商场 C」）进行覆查，远超于一般个案一至三星期的覆查时限。

(II) <u>执管力度不足</u>

6. 在商场 C 的个案中，商铺业主涉及「违契商用问题」，对部分违契商铺，当区地政处没有在向事涉商铺业主发出警告信的同时，亦向该商场的业权人发出警告信。本署认为，私人商场的业权人有责任确保其商场内的公共通道及／或广场的状况符合地契条款的要求。因此，就同类个案，即使相关地契条款亦适用于私人商场内的商铺业主，地政处亦应向有关商场的业权人发警告信。

(III) <u>没有把警告信送交土注处注册</u>

7. 就地政处在发现违契情况仍未获纠正后多久便需把警告信送交土注处注册，地政总署的工作指引未有订定时限。有两宗个案显示，当区地政处覆查发现相关商场（「商场 B」及「商场 C」）的「违契商用问题」在警告信期限届满后持续，但并无把相关警告信送交土注处注册，以致问题继续发生。本署认为，地政总署应检讨相关工作指引，订定把警告信送交土注处注册的时限，并把有关时限在警告信中述明。此举除了可令地政处职员在作进一步执管行动方面有较高警觉性及有客观准则外，亦可对违契者产生较大的阻吓作用。

(IV) <u>未有把适当违契个案转介其他相关部门跟进</u>

8. 在商场 A 的个案中，有食肆把其营业范围扩展至商场的公共通道，涉嫌违反《食物业规例》的规定，但当区地政处不曾把个

案转介食物环境卫生署跟进。犹幸，在本署就此提出疑问后，地政总署于 2018 年 10 月发出便笺，提醒地政处应按相关工作指引的要求，把涉及其他政府部门的职权范畴的个案同时亦转介有关部门跟进。

(V) <u>未有积极向违契的业权人追收豁免限制费用（「豁免费」）</u>

9. 根据现行机制，私人商场的业权人若拟在地契订明的公共通道或广场进行商业活动，应先向地政处申请短期豁免书（「豁免书」）。地政处若批准有关申请，会附加条件，包括有关业权人须缴付行政费及豁免费。业权人若被地政处发现其商场内有「违契商用问题」后才提出豁免书申请，地政处一般会把须缴付的豁免费追溯至该处最初发现违契当日。业权人若一直不提出豁免书申请，地政处亦可视乎实际情况主动向有关业权人追收豁免费。地政处最多可追收六年的豁免费。

10. 在 2014/15 至 2018/19 年（五年）期间，地政处共发现 65 宗有「违契商用问题」的个案，当中只有两宗被发现有关问题后才提出豁免书申请。而地政处只曾向一个商场（「商场 A」）的业权人主动追收涉及违契时间长达五年半，款项高达二千四百多万元的豁免费。本署认为，地政处未有善用其执管权力，主动向有「违契商用问题」的商场业权人追收豁免费。就余下逾 60 宗未有申请豁免书，而地政总署亦没有主动追收豁免费的个案，涉及的豁免费动辄数以亿计。地政处应积极主动就该些个案追收豁免费，以收阻吓之效，同时亦可增加库房的收入。地政总署应尽快检视所有已知及就新发现的「违契商用问题」个案，从速／适时主动追收豁免费。

(VI) <u>执管目标不清晰且成效不彰</u>

11. 地政处就「违契商用问题」的执管宽松。此外，该处执管「违契商用问题」的措施，包括把警告信送交土注处注册、就违契情况严重的个案，考虑重收有关地段或把有关权益转归政府，以及向商场的业权人追收豁免费，皆未能有效取缔该问题。另一方面，地政总署容许私人商场的业权人透过申请豁免书在商场内的公共通道及广场进行商业活动。地政总署是要严厉取缔「违契商用问题」，还是容许私人商场的业权人透过申请豁免书在其商场内的公共通道及广场进行商业活动，其政策目标并不清晰。

12. 本署认为，地政总署应就「违契商用问题」采取执管行动订立清晰的目标。该署若认为须严厉取缔这个问题，便应制订切实可行及具阻吓力的执管措施，例如采取更有效的规管程序，以及考虑日后在新的发展项目的地契订明若被发现「违契商用问题」，地政处除了追收豁免费外，亦可征收额外行政费。该署若认为这个问题并不危害公众利益，便应考虑如何就私人商场的业权人在其商场内的公共通道及广场进行商业活动进行规管，例如把有关行为规范化。

资讯发放方面

(VII) <u>向公众发放有关私人商场内的公共通道／广场的资讯不足</u>

13. 地政总署在其网页上载有关须按地契条款提供公共通道及／或广场的私人发展项目的资料，只是简单的文字描述，不足以让公众辨识有关公共通道／广场的具体位置及范围，公众因而无从监察该些设施的使用情况。因应本署指出上述资讯不足的问题，地政总署已发信建议全部共 118 个私人商场的业权人或管理公司于商场内的公共通道／广场的出入口展示图则，标示该些设施的位置和走线等，以便公众人士使用。此外，该署已于 2019 年 12 月完成把须按地契条款在私人发展项目内提供的公众设施（包括公共通道／广场）的资料上载该署的「地理资讯地图」网站。该署会把更多相关资料（包括照片或影片）上载「地理资讯地图」网站，让公众更清楚知悉该些设施的具体位置及范围。

建议

14. 综合以上评论，申诉专员建议地政总署：

执管方面

(1) 检讨相关工作指引，订定发出警告信及把警告信送交土注处注册的时限，并把注册时限在警告信中述明；

(2) 尽快检视所有已知及就新发现的「违契商用问题」个案，从速／适时主动向有关商场的业权人追收豁免费；

(3) 若由商铺业主所构成的「违契商用问题」持续发生，地政处须考虑征询法律意见，以确定可否向他们发警告信；

(4) 就「违契商用问题」采取执管行动订立清晰的目标，并制订达致该目标的执管／规管措施；

资讯发放方面

(5) 定期跟进私人商场加紧落实在其商场内的公共通道及／或广场出入口展示有关设施的位置及走线图则的建议，以及考虑就新的私人发展项目（包括商场），在相关地契订明业权人须在商场内的公共通道及／或广场出入口展示有关设施的位置及走线图则；

(6) 按该署所订定的时间表于「地理资讯地图」网站上载私人商场内的公共通道／广场的更多资料（包括照片或影片），以增加透明度及公众知情权；以及

(7) 定期把在新落成的私人发展项目（包括商场）内的公共通道／广场的资料（包括照片或影片）上载「地理资讯地图」。

申诉专员公署
2020 年 1 月

Executive Summary
Direct Investigation Report

Lands Department's Enforcement against Commercial Use of Public Pedestrian Passages and Public Atria in Private Malls

Introduction

The lot owners ("owners") of some private developments (including malls) are required under land lease ("lease") conditions to provide in their developments public pedestrian passages ("public passages") and/or public atria. The use of these public facilities is governed by lease conditions, which may stipulate, for instance, that no commercial activities be carried out within the public passages and atria.

Our Findings

2. According to the operational guidelines of the Lands Department ("LandsD"), if a breach of lease is found, the District Lands Office ("DLO") concerned would issue a warning letter to the owner concerned and/or the management company appointed by the owner, demanding rectification of the breach before a specified deadline. Upon expiry of the deadline, DLO would conduct a compliance check within one to three weeks to confirm rectification of the breach or otherwise. Should the breach remain unrectified, DLO would register the warning letter at the Land Registry ("LR") and reserve the right to take further lease enforcement action, including, for cases with serious breaches (e.g. those that pose serious threats to public safety), re-entry of the lot or vesting of the relevant interest to the Government pursuant to the Government Rights (Re-entry and Vesting Remedies) Ordinance. For cases that fall within the ambit of other Government departments or where handling by other departments would be more appropriate, DLO may, in addition to taking lease enforcement action, refer them to the relevant departments for follow-up.

3. Our investigation has identified the following inadequacies and areas for improvement in LandsD's handling of the problem of unauthorised use of public passages and atria in private malls for commercial purposes ("the Problem").

Enforcement

(I) No or delayed enforcement

4. A case showed that DLO had found the Problem in a mall ("Mall B") during an annual inspection but did not take any enforcement action. It only issued a warning letter to the owner of Mall B upon finding the same problem ten months later during the annual inspection for the following year. In two other cases, DLOs only issued warning letters to the owners of the two malls in question ("Mall D" and "Mall A") more than four and five months respectively after finding the Problem. We note that LandsD has not specified in its operational guidelines the time limit for issuing warning letters after a breach is found. We consider that the Department should review the relevant guidelines and set a time limit for issuance of warning letters so that DLO staff can have an objective standard to follow for timely enforcement.

5. Besides, two cases showed that staff of DLOs conducted compliance checks at two malls with the Problem ("Mall B" and "Mall C") as late as two months and 81 days respectively after the deadline for rectification specified in the warning letters had expired. This far exceeded the normal time limit of one to three weeks for conducting a compliance check.

(II) Insufficient enforcement

6. In the case of Mall C, there were shop owners breaching the lease, thus constituting the Problem. For some of those shops, DLO issued warning letters to the shop owners only, but not to the owner of the mall at the same time. We are of the view that owners of malls should ensure that the public passages and/or atria in their malls are in compliance with lease conditions. It follows that in similar cases where the lease conditions are also applicable to shop owners in a private mall, DLO should also issue a warning letter to the owner of the mall.

(III) Failure to register warning letters at LR

7. LandsD's operational guidelines do not stipulate a time limit of when DLO should register a warning letter at LR upon finding that a breach remains unrectified. Two cases showed that DLOs, during compliance checks, found the Problems at Mall B and Mall C persisted but failed to register the warning letters at LR. As a result, the Problems lingered. We consider that LandsD should review its operational guidelines

to include a time limit for registering warning letters at LR, and to specify the time limit in the warning letter. This can heighten the awareness of DLO staff and provide them with an objective standard for taking further enforcement action, as well as exerting a greater deterrent effect on offenders.

(IV) Failure to refer suitable cases of breach to other relevant departments for follow-up

8. In the case of Mall A, some restaurants might have violated the provisions of the Food Business Regulations by extending their business areas to the public passages of the mall. Nevertheless, DLO never referred the case to the Food and Environmental Hygiene Department for follow-up. Fortunately, after we had raised queries about this, LandsD issued a memorandum in October 2018 to remind DLOs to follow the requirements of the operational guidelines and refer cases that fall within the ambit of other government departments for follow-up in parallel.

(V) Failure to proactively recover waiver fee from owners who have breached the lease

9. Under the current mechanism, owners of private malls who intend to hold commercial activities at public passages or atria provided under the lease should apply for a Short Term Waiver ("STW") from DLO. If approved, the STW would carry additional conditions stipulating, *inter alia*, that the owner must pay an administration fee and a wavier fee. If the owner of a mall applies for an STW only after the Problem in the mall has been found by DLO, the wavier fee payable would usually be dated back to the first day when DLO found the breach. If the owner of the mall does not apply for an STW even a breach has been found, DLO may take the initiative to recover the waiver fee, depending on the actual circumstances. DLOs can recover a waiver fee of up to six years.

10. During the five years between 2014/15 and 2018/19, LandsD found a total of 65 cases with the Problem. In only two of those cases, STWs were applied for after the Problems had been found, and in only one of those two cases did DLO take action to recover from the owner of the mall (Mall A) the waiver fee, which exceeded a hefty $24 million for a breach that had persisted for as long as five and a half years. We consider LandsD to have failed to make good use of its enforcement power to proactively recover waiver fees from owners of malls having the Problem. In the 60 odd remaining cases where no applications for an STW were ever submitted and where

LandsD took no action to recover any waiver fees, the waiver fees involved could easily be in the zone of hundreds of millions of dollars. LandsD should take serious action to recover waiver fees in order to exert deterrent effects, bringing in revenue for the Government coffers at the same time. It should take prompt/timely action to recover waiver fees for all known cases upon revisiting them, and for newly found cases.

(VI) Unclear enforcement objective and ineffective enforcement

11. LandsD's enforcement against the Problem has been lax. Besides, its measures for tackling the problem, such as registration of warning letters at LR, re-entry of the lot or vesting of the relevant interest to the Government in serious cases as well as recovery of waiver fees from the owners of malls, have all been ineffective in eradicating the Problem. On the other hand, LandsD allows owners to hold commercial activities at public passages and atria in their malls through application for an STW. It is not clear whether LandsD's policy objective is to strictly ban all forms of the Problem, or to permit owners of malls to hold commercial activities at public passages and atria through application for an STW.

12. This Office takes the view that LandsD should set a clear objective for its enforcement action against the Problem. If it considers that the Problem must be eradicated, it should devise practical and feasible enforcement measures with deterrent effects, such as adoption of more effective regulatory procedures, and consider specifying in the leases of future developments that once the Problem is found, DLO would not only recover the waiver fee, but also impose an additional administration fee. If LandsD considers that the Problem poses no threats to public interest, it should then find ways to regulate commercial activities at public passages and atria in private malls, such as regularisation of such activities.

Information Dissemination

(VII) Inadequate information provided to the public about public passages/atria in private malls

13. Information about private developments in which public passages and/or atria are provided under lease conditions is uploaded on LandsD's website. Such information is just brief text descriptions, not sufficient for members of the public to know the specific locations and areas of such public facilities and for them to monitor their use. In response to our comments on the inadequacy of the information being

provided, LandsD has sent letters to the owners or management companies of all the 118 private malls, suggesting that layout plans be displayed at the entrances/exits of the public passages/atria in their malls to show clearly the locations and routing of such facilities for public use. Besides, LandsD completed in December 2019 uploading on its GeoInfo Map website information about provision of public facilities (including public passages and/or atria) in private developments required under lease. More information (including photographs or videos) will be uploaded to that website so that the public can have a better idea about the locations and areas of such facilities.

Recommendations

14. In the light of the above comments, The Ombudsman recommends that LandsD:

Enforcement

(1) review relevant operational guidelines to stipulate the time limits for issuing warning letters and registering warning letters at LR. The time limit for registration should be clearly specified in warning letters;

(2) revisit as soon as possible all known and newly found cases with the Problem and take the initiative to recover promptly/in a timely manner waiver fees from the owners of the malls concerned;

(3) consider seeking legal advice on cases in which the Problem involving shop owners persists for determining whether warning letters can be issued to those owners;

(4) set a clear objective for enforcement action against the Problem and devise enforcement/regulatory measures for achieving the objective;

Information Dissemination

(5) follow up regularly with private malls concerning their implementation of the Department's suggestion that layout plans which show the locations and routing of public passages and/or atria in the malls be displayed at the entrances/exits of those facilities, and consider stipulating in the leases of new private developments (including malls)

that owners of the developments must display such layout plans at the entrances/exits of the public passages and/or atria in their malls;

(6) follow its schedule in uploading more information (including photographs or videos) about public passages/atria in private malls on the GeoInfo Map website to enhance transparency and public access to information; and

(7) upload regularly on the GeoInfo Map website information (including photographs or videos) about public passages/atria in new private developments (including malls).

Office of The Ombudsman
January 2020

1

引言

背景

1.1 部分私人发展项目（包括商场）的地段业权人（「业权人」）须按土地契约（「地契」）条款于发展项目内提供公共行人通道（「公共通道」）及／或公共室内广场（「公共广场」）。相关地契条款对该些设施作出规范，包括：不可在公共通道及广场范围内进行商业活动、公共通道必须保持畅通无阻，不可摆放任何物品，以及公共通道及广场必须于指定时间内开放给公众。

1.2 有传媒报道，有商场的公共通道及广场被用作商业用途（例如销售摊档、食肆的营业范围及收费儿童游乐设施等），部分个案获地政总署确定违反地契条款。此外，亦有市民就有关问题向本署表达关注。

调查范围及过程

1.3 有见及此，申诉专员于 2018 年 7 月 25 日根据《申诉专员条例》第 7(1)(a)(ii)条展开主动调查，审研地政总署对私人商场内的公共通道及广场被违反地契条款用作商业用途的问题（「违契商用问题」）所采取的执管行动有否不足，及适当提出改善建议。这项调查范围不包括私人商场内的其他违契问题（例如公共通道及广场的开放时间不符地契条款的规定、商场内的其他范围有僭建物等）。

1.4 2019 年 10 月 4 日，本署将调查报告草拟本送交地政总署置评。经考虑该署的意见后，本署于 2020 年 1 月 9 日完成这份报告。

2

相关政策、
公开资讯、
工作指引及巡查情况

相关政策

2.1 有关在私人发展项目（包括商场）加入公众设施（包括公共通道及广场）供公众使用的政策，自 1980 年开始实施，原意是促进综合设计、善用土地，以及满足公众及发展需要。截至 2019 年 9 月，全港共有 118 个发展项目须根据地契条款在商场内提供公共通道，其中两个项目亦须根据地契条款在商场内提供公共广场。有关发展项目的名单见**附件**。

向公众发放的资讯

2.2 地政总署于其网页上载了须根据地契条款提供公众设施的私人发展项目的清单。

2.3 有关清单的资料包括私人发展项目的名称、地址、根据地契条款须提供的公众设施（包括公共通道及广场）、有关设施的概要（包括公共通道须连接的地点、公共广场的准许用途等）。例子见**图 1**。

图 1：地政总署网页有关在私人发展项目内须提供的公众设施的资料（2019 年 10 月）

所屬區議會	發展名稱及地址	地契內的有關要求	概要	備註[註 1]	所屬分區地政處及聯絡電話
中西區區議會	環球大廈 德輔道中 19 號	(a) 行人天橋 (b) 公共行人通道 (c) 公共行人通道	(a) 可由畢打街前往。 (b) 可由畢打街、德輔道中及干諾道中前往。 (c) 可由德輔道中及橫跨畢打街的兩條行人天橋前往。	(a) 位於政府土地。	港島西及南區地政處 2835 1701

相关工作指引

2.4 根据地政总署的相关工作指引，该署就一般违反地契条款（包括违契商用）个案所采取的行动及程序如下。

2.5 地政总署的分区地政处（「地政处」）会对须根据地契条款在私人发展项目内提供的所有公众设施，包括公共通道及广场，进行年度巡查。此外，若接获有关违契（包括违契商用）的投诉／转介，地政处会到场视察，以及查核有关的地契条款和批准记录。

2.6 其中，常见的「违契商用问题」包括：

(1) 业权人／业权人所委聘的管理公司（「管理公司」）把或容许他人把桌椅摆放在公共通道上，并以围栏围封作有关公共通道旁的食肆的扩展营业范围。被围封的通道看来属食肆的一部分，该些桌椅只供有关食肆的顾客使用；

(2) 业权人／管理公司把或容许他人把桌椅摆放在公共通道上，有关公共通道旁有食肆。该些桌椅没有被围封，不在任何食肆范围内，亦不限指定食肆的顾客使用；

(3) 商户在公共通道上摆放及出售货物；以及

(4) 业权人／管理公司在公共通道及／或广场设置销售摊档、收费儿童游乐设施等。

2.7 地政处在确定有「违契商用问题」后，会发警告信要求有关业权人及／或管理公司在指定限期（一般是28天）内纠正有关问题。在警告信的期限届满后，地政处一般会在一至三星期内进行覆查，以确定违契问题是否已获纠正。违契问题若在警告信期限届满后仍未获纠正，地政处会把警告信送交土地注册处（「土注处」）注册（俗称「钉契」），并且保留采取进一步执行地契条款行动的权利，包括就违契情况严重的个案（例如对公众安全构成严重威胁），考虑重收有关地段或根据《政府土地权（重收及转归补救）条例》把有关权益转归政府。

2.8 地政处除了按地契条款作出跟进外，若个案涉及其他政府部门的职权范畴，或个案交由其他部门处理会更为适当，该处同时会将有关个案转介其他部门跟进。

巡查情况

2.9 有关地政处在2014/15至2018/19年度就私人商场内的公共通道及广场进行巡查的次数，以及当中发现有「违契商用问题」的个案的统计数字，见**表1**。

表 1：巡查数据

年度	须根据地契条款提供公共通道／广场的私人商场数目 *(a)*	年度巡查		接获有关 *(a)*栏私人商场涉嫌违契的投诉（宗） *(d)*	因应接获投诉而进行的巡查		发现有「违契商用问题」个案总数（宗） *((g)=(c)+(f))*
		巡查次数* *(b)*	发现有「违契商用问题」的个案（宗） *(c)*		巡查次数* *(e)*	发现有「违契商用问题」的个案（宗） *(f)*	
2014/15	115	114	8	0	0	0	8
2015/16	116	110	9	4	8	2	11
2016/17	117	108	8	19	53	6	14
2017/18	117	114	12	15	22	6	18
2018/19	117	121	10	7	18	4	14
						总数	**65**

* *包括跟进巡查。*

3

短期豁免机制

申请短期豁免书

3.1 根据现行机制，私人发展项目（包括商场）的业权人若拟在地契订明的公共通道或广场进行商业活动，应先向地政处申请短期豁免书（「豁免书」）。在接获有关申请后，地政处会考虑申请是否符合审批条件，包括申请必须符合有关分区计划大纲图的规定，以及其他相关部门及地区意见等。

3.2 地政处若批准豁免书申请，会附加条件，包括有关业权人须缴付行政费和豁免限制费用（「豁免费」）。地政处会按有关私人发展项目在获发豁免书之前与之后因豁免而带来的市值租金差别，计算豁免费的金额。

就「违契商用问题」追收豁免费

3.3 业权人若在被地政处发现其发展项目有「违契商用问题」后才提出豁免书申请，地政处一般会把须缴付的豁免费追溯至该处最初发现违契问题当日。视乎有否足够证据证明确实违契的最早日期，地政处会考虑追收最多六年的豁免费。

3.4 另一方面，业权人若在被地政处发现其发展项目有「违契商用问题」后一直不提出豁免书申请，虽然地契条款没有就违契事宜订明相关罚则，亦无强制业主须向地政处申请补发豁免书，但地政处可因应个别个案的实际情况，例如有否足够证据证明违契用途、违契用途涉及的面积及占用时间等，主动向有关业权人追收豁免费。若有需要，地政处会征询法律意见，以确定有否足够法律理据采取上述行动。

3.5 有关地政处于 2014/15 至 2018/19 年度所接获的豁免书申请及该些申请的审批结果，见**表 2**。

表 2：豁免书的申请及审批结果

年度	接获的申请（宗）*(a)=(b)+(c)+(d)*	获批准的申请（宗）*(b)*	不获批准的申请（宗）*(c)*	仍在处理的申请（宗）*(d)*
2014/15	0	0	0	0
2015/16	0	0	0	0
2016/17	1(1)	0(1)	1(0)	0
2017/18	0	0	0	0
2018/19	1(1)	0	0	1(1)
总数	**2(2)**	**0(1)**	**1(0)**	**1(1)**

没有括号的数字是地政处在商场业权人于商场内的公共通道及广场进行商业活动前接获的豁免书申请及申请结果宗数。括号内的数字是地政处在发现「违契商用问题」后才接获的豁免书申请及申请结果宗数。

4

个案研究

4.1 本署审研了部分有「违契商用问题」的个案，包括审阅地政总署的相关档案。以下四宗个案反映地政总署就有关问题所采取的执管行动的不足。

个案（一）：执管延误，不作转介

4.2 根据相关地契条款，商场 A 的第一至三层均须设置公共通道。2014 至 2016 年期间，当区地政处每年到商场 A 进行年度巡查时，皆发现第一层的公共通道部分被围封作该商场内两间食肆（「事涉食肆」）的扩展营业范围，构成「违契商用问题」（**第 2.6(1) 段**），见**照片 1**。

照片 1：商场 A 的「违契商用问题」



（照片来源：地政总署）

4.3 当区地政处对商场 A 的「违契商用问题」采取执管行动的主要经过及结果，见**表 3**。

表 3：当区地政处对商场 A

的「违契商用问题」的执管

	日期	事件
	2014 年	
(1)	7 月	当区地政处进行年度巡查，发现上述「违契商用问题」(**第 4.2 段**)。
(2)	8 至 9 月	当区地政处先后三次向商场 A 的管理公司发警告信，要求于一个月内纠正问题。
(3)	10 月	当区地政处向商场 A 的业权人发警告信，要求于一个月内纠正问题。
(4)	11 月	当区地政处覆查确定问题已获纠正。
	2015 年	
(5)	7 月	当区地政处进行年度巡查，又发现同一「违契商用问题」。
(6)	9 月	当区地政处向商场 A 的管理公司发警告信，要求于一个月内纠正问题。
(7)	同月	当区地政处覆查确定问题已获纠正。
	2016 年	
(8)	6 月	当区地政处进行年度巡查，再发现同一「违契商用问题」。
(9)	11 月	当区地政处向商场 A 的地段业权人发警告信，要求于 14 天内纠正问题。
(10)	同月	当区地政处覆查确定问题已获纠正。

4.4 就何以当区地政处于 2016 年 6 月发现「违契商用问题」，

但及至同年11月（五个月后）才向商场A的业权人发警告信（**表3，第(8)-(9)项**），地政总署解释，那是由于当区地政处发现该违契问题后，再接获有关商场A的类似投诉（包括该商场第一至三层的公共通道部分被用作摆放摊档、展览品及作儿童游乐场），经审视有关土地文件后，该处遂于同年11月向商场A的业权人发警告信。

4.5 地政总署上述所指的「类似投诉」（**第4.4段**），其实是一宗同年（2016年）10月下旬有关商场A的业权人涉嫌违规出租该商场的公共空间的报道。本署认为，地政总署的解释未能令人信服。地政处在其2016年年度巡查发现「违契商用问题」后，理应适时采取执管行动，一如该处在2014年及2015年的跟进（**表3，第(1)-(7)项**），但该处迟迟未有行动，及至四个多月后接获该宗「类似投诉」始向商场A的业权人发警告信，其2016年的跟进有所延误。

4.6 另外，根据《食物业规例》的规定，食肆持牌人除非获得食物环境卫生署（「食环署」）署长的书面准许，否则不得在其牌照批准的图则所划定的范围以外的任何地方经营食物业。就个案（一），当区地政处先后三次发现事涉食肆涉嫌违例扩展营业范围（**第4.2段及表3，第(1)、(5)及(8)项**），但也没有按相关工作指引的要求把个案转介食环署跟进（**第2.8段**）。

4.7 因应本署就这点提出疑问，地政总署于2018年10月向地政处发出便笺，提醒地政处在跟进涉嫌违契个案时，应按工作指引把涉及其他部门的职权范畴的个案同时亦转介有关部门跟进。

本署的视察

4.8 本署在2018年5月至2019年9月期间，于商场A共进行了六次视察，六次视察皆没有发现「违契商用问题」。

个案（二）：初时没有执管；执管后亦未有适时覆查，又无采取「钉契」行动

4.9 根据相关地契条款，商场B须于二楼设置一条公共通道。该公共通道旁有数间食肆，该些食肆在店铺范围内皆没有设置桌

椅供顾客使用。

4.10 2014 至 2016 年期间，当区地政处每年到商场 B 进行年度巡查或覆查时，均发现上述公共通道放置了多张桌椅，构成「违契商用问题」（**第 2.6(2)段**），见**照片 2**。

照片 2：商场 B 的「违契商用问题」



（照片来源：地政总署）

4.11 当区地政处对商场 B 的「违契商用问题」采取执管行动的主要经过及结果，见**表 4**。

表 4：当区地政处对商场 B 的「违契商用问题」的执管

	日期	事件
	2014 年	
(1)	12 月	当区地政处进行年度巡查，发现上述「违契商用问题」（**第 4.10 段**）。
	2015 年	
(2)	10 月	当区地政处进行年度巡查，发现同一「违契商用问题」。
(3)	11 月	当区地政处发警告信要求商场 B 的业权人即时纠

		正问题。
	2016 年	
(4)	1 月	当区地政处进行覆查，发现有关问题持续。
(5)	7 月	当区地政处进行年度巡查，仍然发现上述「违契商用问题」。
(6)	8 月	当区地政处与商场 B 的管理公司进行视察，确定有关问题已获纠正。

4.12 本署留意到，当区地政处在 2014 年 12 月发现「违契商用问题」（**表 4，第(1)项**）后，完全没有采取任何执管行动。及至在翌年（2015 年 10 月）的年度巡查又再发现同一问题，该处才采取执管行动，于 11 月发警告信要求商场 B 的业权人即时纠正问题（**表 4，第(2)-(3)项**）。

4.13 在警告信期限届满后，地政处一般会在一至三星期内进行覆查，若违契情况仍未获纠正，地政处会把警告信送交土注处注册（**第 2.7 段**）。就个案（二），当区地政处在 2015 年 11 月发出警告信后，于警告信期限届满后两个月，才于 2016 年 1 月进行覆查（**表 4，第(3)-(4)项**），有所延误。另外，该处在覆查时发现有关问题持续，却没有把警告信送交土注处注册，不单违反工作指引，亦未能对商场 B 的业权人产生阻吓作用，以致「违契商用问题」继续发生（**表 4，第(5)项**）。

本署的视察

4.14 本署在 2018 年 9 月至 2019 年 8 月期间，于商场 B 共进行了四次视察，每次也发现事涉公共通道上摆放了多张桌椅，不少人士在该通道旁的食肆购买食物后，使用该些桌椅享用该些食物，见**照片 3-6**。

照片 3：
摄于 2018 年 9 月



照片 4：
摄于 2019 年 1 月





照片 5：
摄于 2019 年 4 月



照片 6：
摄于 2019 年 8 月

个案（三）：发警告信欠妥善、没有采取「钉契」行动，亦无适时覆查

4.15 商场 C 一楼的公共通道建于政府土地上，是根据该商场的业权人和政府所签订的牌照协议（「牌照协议」）兴建及规管。根据该「牌照协议」，该公共通道须保持畅通无阻，每天 24 小时开放给公众使用。该公共通道同时亦受有关地契条款规管，包括不得作商业用途，除非已获当区地政处批准豁免书申请（**第 1.1 及 3.1 段**）。

4.16 上述公共通道旁有多间售卖衣服、熟食或杂货的店铺。2015 年 11 月，当区地政处进行年度巡查，发现有货物被放置于该公共通道上，构成「违契商用问题」（**第 2.6(3)段**），见**照片 7**。

照片 7：商场 C 的「违契商用问题」



（照片来源：地政总署）

4.17 2015 年 12 月至 2019 年 4 月期间，当区地政处多次对上述「违契商用问题」进行执管，包括向商场 C 的业权人及／或事涉商铺业主发警告信，以及在警告信的期限届满后进行覆查。详情见**表 5**。

表5：当区地政处对商场 C 的「违契商用问题」的执管

	警告信			覆查日期及结果	
	发信日期 *(a)*	须纠正违契问题的日期（纠正期限） *(b)*	收件人 *(c)*	覆查日期（与纠正限期／上次覆查日期相距日数） *(d)*	「违契商用问题」是否已获纠正 *(e)*
(1)	2015年 12月29日	即时	业权人	2016年 1月22日 （24天）	否
(2)	2016年 2月16日	2016年 3月15日 （28天）	业权人	2016年 3月15日 （同日）	否
(3)	2016年 3月21日	即时	业权人	2016年 4月6日 （16天）	否
				2016年 4月30日 （24天）	否
(4)	2016年 6月28日	2016年 7月26日 （28天）	业权人	2016年 8月6日 （11天）	否
(5)	2016年 8月19日	2016年 9月2日 （14天）	业权人	2016年 9月3日 （1天）	否
(6)	2017年 2月23日	2017年 3月16日 （21天）	业权人	2017年 6月5日 （81天）	否
(7)	2017年 6月6日	2017年 6月20日 （14天）	业权人	2017年 6月23日 （3天）	否

	警告信			覆查日期及结果	
	发信日期 *(a)*	须纠正违契问题的日期（纠正期限） *(b)*	收件人 *(c)*	覆查日期（与纠正限期／上次覆查日期相距日数） *(d)*	「违契商用问题」是否已获纠正 *(e)*
(8)	2017年 6月28日	2017年 7月12日 （14天）	业权人及事涉商铺业主	2017年 7月13日 （1天）	否，但情况有明显改善
				2017年 9月27日 （76天）	否
(9)	2018年 6月13日	2018年 7月11日 （28天）	事涉商铺业主	2018年 7月24日 （13天）	否
				2018年 7月31日 （7天）	否
(10)	2018年 8月2日	2018年 8月16日 （14天）	事涉商铺业主	2018年 8月17日 （1天）	是
				2018年 8月23日 （6天）	是
(11)	2019年 2月28日	2019年 3月14日 （14天）	事涉商铺业主	2019年 3月18日 （4天）	是
(12)	2019年 2月28日	2019年 3月28日 （28天）	事涉商铺业主	2019年 3月29日 （1天）	否

	警告信			覆查日期及结果	
	发信日期 *(a)*	须纠正违契问题的日期（纠正期限） *(b)*	收件人 *(c)*	覆查日期（与纠正限期／上次覆查日期相距日数） *(d)*	「违契商用问题」是否已获纠正 *(e)*
(13)	2019 年 4 月 11 日	2019 年 4 月 25 日 （14 天）	事涉商铺业主	2019 年 4 月 30 日 （5 天）	是

4.18 2015 年 12 月至 2019 年 4 月期间，当区地政处就事涉「违契商用问题」（**第 4.16 段**）先后 13 次向商场 C 的业权人及／或事涉商铺业主发警告信（**表 5，(a)栏**），并于警告信期限届满后进行了共 17 次覆查（**表 5，(d)栏**）。在其中 13 次覆查，当区地政处也发现有关问题仍未纠正（**表 5，第(1)-(9)及(12)项，(e)栏**）。

4.19 就第 9 至 13 封警告信（**表 5，第(9)-(13)项**），地政总署向本署表示当区地政处乃是征得法律意见，指相关地契条款亦适用于商场 C 的商铺业主，故当区地政处把警告信发给事涉商铺的业主。纵使如此，但本署认为，当区地政处理应同时亦把警告信发给商场 C 的业权人，一如该处发第 8 封警告信的安排（**表 5，第(8)项**）。该处未有那样做，反映其执管力度不足。

4.20 另外，根据相关工作指引，若违契问题在警告信期限届满后未获纠正，分区地政处会把警告信送交土注处注册（**第 2.7 段**）。就个案（三），本署留意到，虽然商场 C 的「违契商用问题」持续，但当区地政处却没有把发给该商场的业权人及／或事涉商铺业主的警告信送交土注处注册。就给商场 C 业权人的警告信，地政总署向本署解释，当区地政处没有把该些警告信送交土注处注册，原因是事涉公共通道建于政府土地上，故「牌照协议」没有于土注处注册，当区地政处因此认为，该些警告信亦不能送交土注处注册。

4.21 事涉公共通道的违规问题同时涉及违反「牌照协议」条件及违反地契条款（**第 4.15 段**）。事实上，当区地政处发给商场 C 业权人的警告信也是如此述明。本署认为，纵使当区地政处未能就违反「牌照协议」条件把警告信交土注处注册，但该处其实可就商场

C 的业权人违反地契条款而把该些警告信送交土注处注册。当区地政处若认为这做法不够稳妥，便应就商场 C 的业权人违反「牌照协议」条件及地契条款分开发警告信，如此便能清晰及明确地把该业权人违反地契条款的警告信注册。

4.22 至于当区地政处向事涉商铺业主所发出的警告信，本署留意到，该些警告信注明：事涉商铺业主若未有于指定期限前纠正有关违契问题，该处会考虑 / 会把警告信送交土注处注册及 / 或采取进一步执行地契条款行动。然而，当区地政处就于 2017 年 6 月底及 2018 年 6 月发给事涉店铺业主的警告信的期限届满后所进行的覆查皆发现有关「违契商用问题」持续（**表 5，第(8)-(9)项**），却未有把该些警告信送交土注处注册，反映该处未有按相关工作指引（**第 2.7 段**）进行执管。当区地政处如此宽松的执管，根本未能对违契商铺起阻吓作用，以致有关违契问题持续。

4.23 此外，地政处就违规问题发出警告信后，一般会在指定期限届满后一至三星期内进行覆查（**第 2.7 段**）。就个案（三），当区地政处对商场 C 进行的覆查中，有部分在警告信期限届满后逾三星期才进行覆查，其中一次覆查更是在警告信指明的纠正期限届满后 81 天始进行（**表 5，第(6)项，(d)栏**），情况有欠理想。

4.24 因应本署就当区地政处的执管有延误的提问，地政总署于 2018 年 10 月发出的便笺（**第 4.7 段**），亦提示地政处在发现违契问题后，需从速采取执管行动。

本署的视察

4.25 本署在 2018 年 7 月至 2019 年 8 月期间，于商场 C 共进行了四次视察，皆发现有商铺在事涉公共通道出售及摆放货物，见**照片 8-11**。



照片 8：
有商铺在公共通道出售食品
（摄于 2018 年 7 月）



照片 9：
有商铺把多箱货物放置在公共通道
（摄于 2018 年 11 月）



照片 10：
有商铺把多箱货物放置在公共通道
（摄于 2019 年 4 月）



照片 11：
有商铺把多箱货物放置在公共通道
（摄于2019年8月）

个案（四）：未有适时发出警告信

4.26 商场D的地契条款规定，该商场须于二楼设置一条公共通道。

4.27 2015年8月，商场D的管理公司向当区地政处查询有关在上述公共通道上设置摊档构成障碍的问题。因应有关查询，当区地政处于同月进行巡查，发现该公共通道设有若干销售摊档，构成「违契商用问题」（**第2.6(4)段**），见**照片12**。

照片 12：商场 D 的「违契商用问题」



（照片来源：地政总署）

4.28 当区地政处对商场 D 的「违契商用问题」所采取的执管行动，见**表 6**。

表 6：当区地政处对商场 D
的「违契商用问题」的执管

	日期	事件
	2015 年	
(1)	8 月	当区地政处因应商场 D 的管理公司的查询而进行巡查，发现「违契商用问题」(**第 4.27 段**)。
(2)	9 月	当区地政处口头劝谕商场 D 的管理公司须把事涉公共通道保持畅通。
(3)	11 月	当区地政处向商场 D 的管理公司再作口头劝谕，指有关问题持续，事涉公共通道必须保持畅通。当区地政处并向管理公司表示，该处会再作巡查，若再发现有关问题，会发信给该商场的业权人。
(4)	12 月	当区地政处巡查发现「违契商用问题」持续。
(5)	同月	当区地政处发警告信要求商场 D 的业权人于三星期内纠正有关问题。
	2016 年	
(6)	1 月	当区地政处先后两次进行覆查，均发现「违契商用问题」持续。
(7)	同月底	当区地政处再发警告信要求商场 D 的业权人于一星期内作出纠正。
(8)	2 月中	当区地政处覆查确定「违契商用问题」已获纠正。

4.29 地政总署向本署解释，当区地政处是因应商场 D 的管理公司的口头查询而作出巡查，继而发现「违契商用问题」，加上该处其后从管理公司得悉大部分摊档已被移除，而管理公司亦承诺会跟进余下在公共通道上的障碍物，故该处最初发现上述违契问题时，只重复向该公司作口头劝谕。

4.30 本署认为，当区地政处早于 2015 年 8 月发现「违契商用问题」，却于同年 12 月（四个月后）始发警告信要求商场 D 的业权人纠正违契问题。其间的巡查发现该问题持续，仅重复向该商场的管理公司发出口头劝谕，执管过于宽松，亦不符合相关工作指引的要求（**第 2.7 段**），以致商场 D 的「违契商用问题」需时六个月始获纠正。

本署的视察

4.31 本署在 2018 年 8 月至 2019 年 9 月期间，于商场 D 共进行了五次视察，皆没有发现事涉公共通道有「违契商用问题」。

就个案（二）至（四），没有向有关商场的业权人追收豁免费

4.32 有关个案（一），当区地政处对商场 A 的「违契商用问题」进行执管期间，商场 A 的业权人于 2016 年 11 月向该处提出补发豁免书申请（**第 3.3 段**），并提供了该商场在 2011 年 4 月至 2016 年 11 月（五年半）期间，在第一至三层的公共通道上举办商业活动的记录。最终，当区地政处向业权人追收了上述五年半期间的豁免费，款额达二千四百多万元。

4.33 然而，就个案（二）至（四），没有任何资料显示当区地政处曾考虑向有关商场的业权人追收豁免费。地政总署向本署辩称，由于该些个案所涉商场的业权人没有向当区地政处申请豁免书，故当区地政处无法向他们追收豁免费。

4.34 本署对地政总署的做法不敢苟同。根据现行机制，即使业权人被发现「违契商用问题」后一直不向地政处申请补发豁免书，地政处也可视乎有关个案的实际情况而主动向业权人追收豁免费（**第 3.4 段**）。

5

本署的评论及建议

5.1 综合以上调查所得，本署认为，地政总署在处理私人商场内的「违契商用问题」上，不论在执管或资讯发放方面，均有不足及须改善之处。

执管方面

5.2 根据相关工作指引，地政处若发现违契问题，会发出警告信，要求有关业权人在指定期限前纠正违契问题。违契问题若在警告信期限届满后仍未获纠正，地政处会把警告信送交土注处注册，并且保留采取进一步执行地契条款行动的权利（**第 2.7 段**）。本署的调查发现，地政处就私人商场内的「违契商用问题」的执管过于宽松，包括以下的不足。

(I) 不执管或延误执管

5.3 个案（二）显示，当区地政处在 2014 年进行年度巡查时发现「违契商用问题」，但并无采取任何执管行动，有违相关工作指引。及至十个月后，该处进行 2015 年度的年度巡查时再发现同一「违契商用问题」，始向商场 B 的业权人发警告信（**第 4.12 段**）。

5.4 在个案（一），当区地政处在 2016 年 6 月巡查时发现「违契商用问题」，但及至同年 11 月（五个月后）才向商场 A 的业权人发警告信（**第 4.4 段**）。而在个案（四），当区地政处于 2015 年 8 月已发现「违契商用问题」，但该处最初只重复口头劝谕商场 D 的管理公司纠正问题，其后发现问题持续后，当区地政处才于同年 12 月发警告信要求商场 D 的业权人作出纠正（**第 4.30 段**）。当时已相距发现「违契商用问题」逾四个月。

5.5 本署留意到，地政总署的工作指引（**第 2.7 段**）并无就地政处发现违契问题后多久发出警告信订定时限。虽然地政总署曾因应本署是项主动调查而提示地政处在发现违契问题后须从速采取执管行动（**第 4.24 段**），但本署认为，该署亦应检讨相关工作指引，订定发出警告信的时限，以便地政处职员有客观准则可作依循，适时采取执管行动。

5.6 另外，地政处一般会在警告信的期限届满后一至三星期内进行覆查（**第 2.7 段**）。然而，在个案（二），当区地政处在警告信期限届满后两个月才进行覆查（**第 4.13 段**）；在个案（三），当区地政处曾一度在警告信的期限届满 81 天后才进行覆查（**第 4.23 段**），远超于一般个案的覆查时限。

5.7 此外，本署留意到，在个案（一），当区地政处覆查确定该处于 2014 及 2015 年所发现的「违契商用问题」获纠正后（**第 4.3 段，表 3，第(4)及(7)项**），及至下一年度的年度巡查才再作视察（**表 3，第(5)及(8)项**）。该些年度巡查与相关覆查相隔了八至九个月。本署认为，就已获纠正的「违契商用问题」，地政处须于进行下一年度的年度巡查前适时再作跟进视察。此举除了可让地政处持续监察「违契商用问题」有否在年度巡查之间再次发生，亦可为地政处向私人商场的业权人追收豁免费时，提供「违契商用问题」发生日期的参照点。

(II) 执管力度不足

5.8 在个案（三），当区地政处多次把警告信发给商场 C 的业权人后，把第 9 至 13 封警告信只发给事涉商铺的业主，而未有按该处发第 8 封警告信的安排，同时把该些警告信发给商场 C 的业权人及事涉商铺的业主（**第 4.17 段，表 5，第(8)-(13)项，(c)栏**）。虽然当区地政处乃是征得法律意见，指相关地契条款亦适用于商场 C 的商铺业主，故把警告信发给事涉商铺的业主，但本署认为，该处理应同时亦把警告信发给商场 C 的业权人。私人商场的业权人有责任确保其商场内的公共通道及／或广场的状况符合地契条款的要求（**第 1.1 段**）。因此，就同类个案，即使相关地契条款亦适用于私人商场内的商铺业主，地政处亦应向有关商场的业权人发警告信。

(III) 没有把警告信送交土注处注册

5.9 根据相关工作指引，违契问题若在地政处向业权人发出的警告信期届满后仍未获纠正，地政处会把警告信送交土注处注册。但该指引未有就地政处在发现违契情况仍未获纠正后多久便需把警告信送交土注处注册订定时限。在个案（二），当区地政处发出警告信要求商场 B 的业权人纠正「违契商用问题」后，在覆查时发现问题持续（**第 4.13 段**），但并无把警告信送交土注处注册，未能对商场 B 的业权人产生阻吓作用，以致「违契商用问题」继续发生。

5.10 个案（三）的情况更为严重，当区地政处先后发出 13 封警告信要求有关人士纠正「违契商用问题」。该处在该些警告信期届满后所进行的 17 次覆查中，有 13 次发现有关问题持续，但该处没有把相关警告信送交土注处注册（**第 4.18-4.22 段**），以致有关人士视警告信如无物，重复违契在有关公共通道上进行商业活动。

5.11 本署认为，地政总署应检讨相关工作指引，订定把警告信送交土注处注册的时限，并把有关时限在警告信中述明。此举除了可令地政处职员有较高警觉性须作进一步执管，以及有客观准则作进一步执管外，亦可对违契者产生较大的阻吓作用。

(IV) 未有把适当违契个案转介其他相关部门跟进

5.12 根据相关工作指引，违契个案若涉及其他部门的职权范畴，或个案交由其他部门处理会更适当，地政处除了会按地契条款进行执管外，亦会将有关个案转介相关部门跟进（**第 2.8 段**）。在个案（一），当区地政处先后三次发现事涉食肆把其营业范围扩展至商场 A 的公共通道，涉嫌违反《食物业规例》的规定，但该处不曾把个案转介食环署跟进（**第 4.6 段**）。犹幸，在本署就此提出疑问后，地政总署于 2018 年 10 月发出便笺，提醒地政处应按相关工作指引的要求，把涉及其他政府部门的职权范畴的个案同时亦转介有关部门跟进（**第 4.7 段**）。

(V)　未有积极向违契的业权人追收豁免费

5.13　根据现行机制，私人商场的业权人若拟在地契订明的公共通道或广场进行商业活动，应先向地政处申请豁免书（**第 3.1 段**）。业权人若被地政处发现其商场内有「违契商用问题」后才提出豁免书申请，地政处一般会把须缴付的豁免费追溯至该处最初发现违契当日（**第 3.3 段**）。业权人若在被地政处发现其商场内有「违契商用问题」后一直不提出豁免书申请，地政处亦可视乎实际情况主动向有关业权人追收豁免费（**第 3.4 段**）。

5.14　在 2014/15 至 2018/19 年（五年）期间，地政处共发现 65 宗有「违契商用问题」的个案（**第 2.9 段，表 1**），当中只有两宗被发现有关问题后才提出豁免书申请（**第 3.5 段，表 2**）。地政总署向本署确认，地政处只曾向商场 A 的业权人主动追收涉及长达五年半违契在有关公共通道上进行商业活动的豁免费，涉及款项高达二千四百多万元（**第 4.32 段**）。在芸芸没有主动追收豁免费的个案中，其中，就个案（二）至（四），地政总署辩称，由于所涉商场的业权人没有向当区地政处申请豁免书，故当区地政处无法向他们追收豁免费（**第 4.33 段**）。本署对地政总署的做法不敢苟同。本署认为，地政处未有善用其执管权力，主动向有「违契商用问题」的商场业权人追收豁免费。当区地政处就个案（一）所涉的商场业权人追收的豁免费逾二千四百万元。就余下逾 60 宗未有申请豁免书，而地政总署亦没有主动追收豁免费的违契商用个案，涉及的豁免费动辄数以亿计。本署认为，地政处应积极主动向该些个案的商场业权人追收豁免费，此举既可对违契业权人收阻吓之效，亦可增加库房的收入。本署留意到，地政总署可追收最多六年的豁免费（**第 3.3 段**），该署应尽快检视所有已知有「违契商用问题」的个案，并从速主动向有关私人商场的业权人追收豁免费。日后地政处若发现有类同问题的个案，亦应适时主动追收豁免费。

(VI)　执管目标不清晰且成效不彰

5.15　就「违契商用问题」，地政处表示会采取执管行动。然而，地政处的执管行动宽松。在个案（二）及（三），「违契商用问题」在警告信的期限届满后仍未获纠正，但地政处并无采取进一步行动，把警告信送交土注处注册（**第 5.9-5.10 段**）。另一方面，地政总署容许私人商场的业权人在地契订明的公共通道及广场进行商业活动前，向地政处申请豁免书（**第 3.1 段**）。业权人即使被地政

处发现其商场内有「违契商用问题」后，仍可向地政处提出补发豁免书申请（如个案（一）的情况）（**第 3.3 及 4.32 段**）。地政总署是要严厉取缔「违契商用问题」，还是容许私人商场的业权人透过申请豁免书在其商场内的公共通道及广场进行商业活动，其政策目标并不清晰。

5.16 根据地政总署的工作指引，「违契商用问题」若在警告信期限届满后仍未获纠正，地政处会把警告信送交土注处注册，并且保留采取进一步执行地契条款行动的权利，包括就违契情况严重的个案（例如对公众安全构成严重威胁），考虑重收有关地段或把有关权益转归政府（**第 2.7 段**）。另一方面，地政处有权就「违契商用问题」向业权人追收最多六年的豁免费（**第 3.3 段**）。本署认为，上述措施皆未能有效取缔「违契商用问题」，理由是：

(1) 把警告信送交土注处注册的目的是以对物业造成产权负担，从而鼓励业权人纠正「违契商用问题」，同时让物业的准买家或租户知悉有关处所的违契情况，以慎重考虑会否洽购或租用这类已被政府把警告信注册的物业。然而，若有「违契商用问题」的私人商场及／或商铺不涉任何租售，则地政处期望透过把警告信送交土注处注册而促使私人商场的业权人及／或商铺业主纠正「违契商用问题」的成效甚为有限；

(2) 地政总署向本署确认，地政处过去未有就有「违契商用问题」的个案重收有关地段或把有关权益转归政府；以及

(3) 私人商场的业权人若被地政处发现有「违契商用问题」而追收豁免费，业权人只须缴付其商场因豁免而带来的市值租金差别，而无须缴交罚款。在扣除被追讨的豁免费后，业权人仍可享受「违契商用问题」所带来的直接利润和间接利益（例如人流增加）。

5.17 本署认为，地政总署应就「违契商用问题」采取执管行动订立清晰的目标。该署若认为须严厉取缔这个问题，便应制订切实可行及具阻吓力的执管措施，例如采取更有效的规管程序，以及考虑日后在新的发展项目的地契订明若被发现「违契商用问题」，地

政处除了追收豁免费外，亦可征收额外行政费。该署若认为这个问题并不危害公众利益，便应考虑如何就私人商场的业权人在其商场内的公共通道及广场进行商业活动进行规管，例如把有关行为规范化。

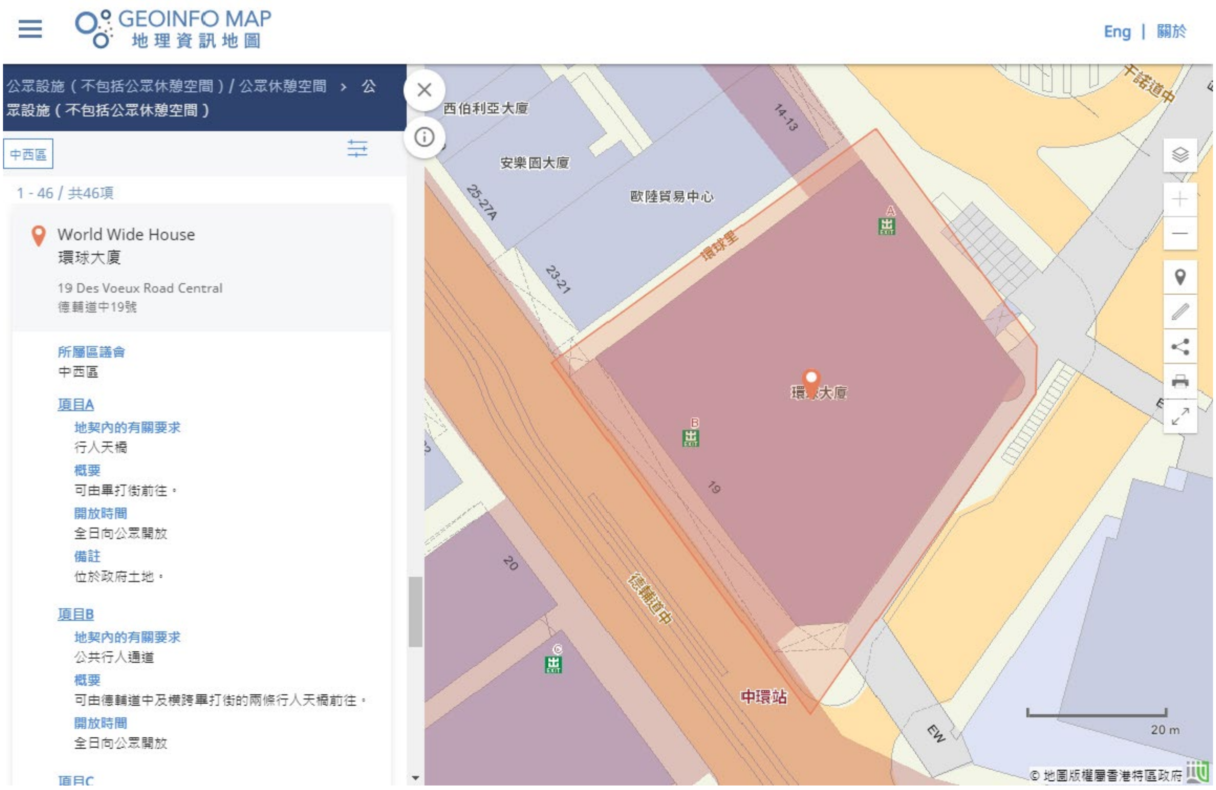
资讯发放方面

(VII) 向公众发放有关私人商场内的公共通道／广场的资讯不足

5.18 地政总署在其网页上载了须按地契条款提供公共通道及／或广场的私人发展项目的资料（**第 2.2-2.3 段及图 1**）。然而，该些资料只是简单的文字描述，不足以让公众辨识有关公共通道／广场的具体位置及范围。地政总署每年接获有关该些发展项目的商场违契（包括违契商用）的投诉不多（**第 2.9 段，表 1，(d)栏**）。但本署就个案（二）及（三）涉及的商场进行了多次视察，皆发现该些商场有「违契商用问题」（**第 4.14 及 4.25 段**）。本署相信，投诉数字偏低，原因是公众根本不知该些公共通道及／或广场的具体位置及范围，以致公众无从监察私人商场内的公共通道／广场的使用情况。

5.19 因应本署指出上述资讯不足的问题，地政总署表示，地政处已向全部共 118 个私人商场（**第 2.1 段**）的业权人或管理公司发出劝谕信，建议他们于其商场内的公共通道／广场的出入口展示图则，标示有关设施的位置和走线等，以便公众人士使用。截至 2019 年 12 月初，共有八个商场已展示有关图则。此外，地政总署会分阶段上载更多相关资料于该署网页，以增加透明度。该署已于 2019 年 12 月完成把须按地契条款在私人发展项目内提供的公众设施（包括公共通道／广场）的资料上载该署的「地理资讯地图」网站。例子见**图 2**。

图 2：「地理资讯地图」网站有关在私人发展项目内须提供的公众设施的资料（2019 年 12 月）



5.20 下一阶段，地政总署预计会于 2021 年第一季完成拍摄及上载有关该些公众设施的照片或影片于「地理资讯地图」网站，让公众更清楚知悉该些设施的具体位置及范围。

建议

5.21 综合以上评论，申诉专员建议地政总署：

执管方面

(1) 检讨相关工作指引，订定地政处在发现违契问题后多久发出警告信的时限（**第 5.5 段**），以及在警告信期限届满后若发现有关问题持续，把警告信送交土注处注册的时限，并把有关时限在警告信中述明（**第 5.11 段**）；

(2) 尽快检视所有已知有「违契商用问题」的个案，从速主动向有关私人商场的业权人追收豁免费。日后地政处若发现有类同问题的个案，亦应适时主动向有关商场的业权人追收豁免费（**第 5.14 段**）；

(3) 就由商铺业主所构成的「违契商用问题」，若有关问题持续发生，地政处便须如个案（三）考虑征询法律意见，以确定有关地契条款是否适用于该些商铺业主，以及可否向他们发警告信（**第 4.19 段**）；

(4) 就「违契商用问题」采取执管行动订立清晰的目标。该署若认为须严厉取缔有关问题，便应制订切实可行及具阻吓力的执管措施，例如采取更有效的规管程序，以及考虑日后在新的发展项目的地契订明若被发现「违契商用问题」，地政处除了追收豁免费外，亦可征收额外行政费。该署若认为无须严厉取缔有关问题，便应考虑如何就私人商场的业权人在其商场的公共通道及广场进行商业活动进行规管，例如把有关行为规范化（**第 5.17 段**）；

资讯发放方面

(5) 定期跟进私人商场加紧落实在其商场内的公共通道及／或广场出入口展示有关设施的位置及走线图则的建议（**第 5.19 段**），以及考虑就新的私人发展项目（包括商场），在相关地契订明业权人须在商场内的公共通道及／或广场出入口展示有关设施的位置及走线图则；

(6) 按该署所订定的时间表于「地理资讯地图」网站上载私人商场内的公共通道／广场的更多资料（包括照片或影片）（**第 5.20 段**），以增加透明度及公众知情权；以及

(7) 定期把在新落成的私人发展项目（包括商场）内的公共通道／广场的资料（包括照片或影片）上载「地理资讯地图」。

鸣谢

5.22 本署进行调查期间，获地政总署全力配合，申诉专员谨此致谢。

申诉专员公署
档案：OMB/DI/425
2020 年 1 月

附 件

须根据地契条款在商场内
提供公共行人通道及／或公共室内广场的私人发展项目
（截至 2019 年 9 月）

	发展项目名称	商场名称	地址
	东区		
(1)	蓝湾半岛	蓝湾广场	小西湾道 28 号
(2)	富景花园	富景商场	小西湾道 18 号
(3)	新翠花园	新翠商场	柴湾道 233 号
	湾仔		
(4)	鹰君中心 及海港中心	鹰君中心 及海港中心	港湾道 23 及 25 号
(5)	华润大厦	华润大厦	港湾道 26 号
(6)	新鸿基中心	新鸿基中心	港湾道 30 号
	中西区		
(7)	香港站物业发展	国际金融中心	中环港景街
(8)	力宝中心	力宝中心	金钟道 89 号
(9)	无限极广场	无限极广场	德辅道中 199 号
(10)	恒生银行总行大厦	恒生银行总行大厦	德辅道中 83 号
(11)	海富中心	海富中心	夏悫道 18 号
(12)	东昌大厦	东昌大厦	红棉路 8 号
(13)	信德中心	信德中心	干诺道中 168-200 号
(14)	交易广场	交易广场	康乐广场 8 号
(15)	皇后大道中 100 号	100QRC	皇后大道中 100 号
(16)	花旗银行广场	花旗银行广场	花园道 3 号
(17)	中信大厦	中信大厦	添美道 1 号

	发展项目名称	商场名称	地址
(18)	太古广场	太古广场	金钟道 88 号
(19)	统一中心	统一中心	金钟道 95 号
(20)	环球大厦	环球商场	德辅道中 19 号
(21)	凌霄阁	山顶凌霄阁	山顶道 128 号
	南区		
(22)	数码港发展	数码港商场	薄扶林钢线湾
	观塘		
(23)	创纪之城第五期	APM	观塘道 418 号
(24)	清水湾道 8 号	汇八坊	清水湾道 8 号
(25)	国际展贸中心	E-Max	九龙湾展贸径 1 号
	黄大仙		
(26)	星河明居	荷里活广场	龙蟠街 3 号
(27)	誉・港湾	Mikiki	太子道东 638 号
	九龙城		
(28)	海滨南岸	海滨南岸	爱景街 8 号
(29)	都会轩	置富都会	都会道 8-9 号
	深水埗		
(30)	泓景台	泓景汇	荔枝角道 863 号
(31)	又一城	又一城	达之路 80 号
	油尖旺		
(32)	朗豪坊	朗豪坊	亚皆老街 8 号 / 上海街 555 号
(33)	中港城	中港城	尖沙咀广东道 33 号
(34)	奥海城 3 期	奥海城 3 期	海泓道

	发展项目名称	商场名称	地址
(35)	奥海城 2 期	奥海城 2 期	海庭道 18 号
(36)	九龙站物业发展	圆方	柯士甸道西 1 号
(37)	K11	K11	河内道 18 号
	离岛		
(38)	升荟	升荟	大屿山东涌迎康街 1 号
(39)	东荟城	东荟城	东涌达东路 20 号
	西贡		
(40)	将军澳广场	将军澳广场	将军澳唐德街 1 号
(41)	将军澳中心	将军澳中心	将军澳唐德街 9 号
(42)	君傲湾	PopCorn 2	将军澳唐俊街 9 号
(43)	都会駅	都会駅	将军澳景岭路 8 号
(44)	天晋	PopCorn 1	将军澳唐贤街 9 号
(45)	天晋二期	天晋汇	将军澳唐俊街 12 号
(46)	将军澳豪庭	将军澳中心	将军澳唐德街 9 号
(47)	新都城 2 期	新都城中心 2 期	将军澳欣景路 8 号
(48)	新都城 3 期都会豪庭	新都城中心 3 期	将军澳贸业路 8 号
(49)	新都城中心第一期	新都城中心一期	将军澳运亨路 1 号
(50)	南丰广场	南丰广场	将军澳培成路 8 号
(51)	海悦豪园	海悦豪园	将军澳培成路 18 号
(52)	东港城	东港城	将军澳重华路 8 号
(53)	新宝城	新宝城	将军澳银澳路 1 号
(54)	蔚蓝湾畔	连理街	将军澳培成路 15 号
	沙田		

	发展项目名称	商场名称	地址
(55)	新港城*	新港城中心	马鞍山鞍禄街 18 号
(56)	海栢花园*	马鞍山广场	马鞍山西沙路 608 号
(57)	迎海	迎海荟	马鞍山乌溪沙落禾沙 8 号
(58)	新城市商业大厦及帝都酒店	新城市商业大厦及帝都酒店	白鹤汀街 8-18 号
(59)	新城市广场（第三期）	新城市广场（第三期）	沙田正街 2-8 号
(60)	新城市广场（第一期）	新城市广场（第一期）	沙田正街 18 号
(61)	好运中心	好运中心	横壆街 1-15 号
(62)	沙田中心	沙田中心	横壆街 2-16 号
(63)	希尔顿中心	希尔顿中心	沙田正街 3-9 号
(64)	沙田广场	沙田广场	沙田正街 21-27 号
(65)	蔚景园	蔚景园	沙田正街 1 号
(66)	伟华中心	伟华中心	沙田正街 11-17 号
(67)	金禧花园	金禧商场	积辉街 2-18 号 及大围道 55-65 号
	荃湾		
(68)	乐悠居	乐悠居	杨屋道 138 号
(69)	立坊	立坊	杨屋道 116-122 号
(70)	万景峰	荃新天地	杨屋道 1 号
(71)	愉景新城	愉景新城	青山公路 398 号
(72)	荃湾城市中心 II	荃湾千色汇 II	荃湾街市街 67-95 号
(73)	湾景广场	湾景广场购物中心	大河道 88 号

	发展项目名称	商场名称	地址
(74)	荃湾城市中心	荃湾千色汇 I	众安街 68 号
(75)	豪辉花园第 1 座	豪辉花园第 1 座	西楼角路 218-220 号及青山公路 — 荃湾段 90-92 号
(76)	豪辉花园第 2 座	豪辉花园第 2 座	西楼角路 222-224 号及青山公路 — 荃湾段 90-92 号
(77)	荃丰中心	荃丰中心	西楼角路 138-168 号及青山公路 — 荃湾段 144-172 号
(78)	华都中心	华都中心	西楼角路 170-184 号
(79)	荃昌中心昌安大厦	荃昌中心	西楼角路 186-216 号
(80)	荃昌中心昌宁大厦	荃昌中心	西楼角路 186-216 号
(81)	荃湾广场	荃湾广场	大坝街 4-30 号
(82)	南丰中心	南丰中心	青山公路荃湾段 264-298 号及西楼角道 64-98 号
(83)	荃锦中心	荃锦中心	青山公路荃湾段 328-350 号
(84)	御凯	荃新天地 2	杨屋道 18 号
(85)	全•城汇	如心广场二期	大河道 98 号
	屯门		
(86)	海典轩	海典轩	海珠路 2 号
(87)	南浪海湾	南浪海湾	恒富街 23 号
(88)	屯门栢丽广场	屯门栢丽广场	屯喜街 2 号
(89)	海翠花园	海趣坊	湖翠路 168-236 号

	发展项目名称	商场名称	地址
(90)	屯门市广场 （第一期）	屯门市广场	屯盛街 1 街，屯顺街 1 号，屯隆街 3 号及屯仁街 2 号
(91)	屯门市广场 （第二期）	屯门市广场	屯隆街 3 号
(92)	屯门市广场 （第三期）	屯门市广场	屯仁街 2 号
(93)	屯门时代广场	屯门时代广场	屯隆街 2 号
(94)	新都大厦	新都商场	屯利街 2 号
(95)	华都花园	华都商场	屯利街 1 号
(96)	锦华花园	锦华花园	屯隆街 1 号
(97)	珑门	V City	屯门乡事会路 83 号
	元朗		
(98)	新元朗中心	形点 II	朗日路 8 号
(99)	Yoho Midtown	形点 I	鸡地元龙街 9 号
(100)	元朗广场	元朗广场	青山公路 249-251 号
	大埔		
(101)	大埔中心	大埔超级城 C 区	安邦路 3 号
(102)	大埔中心(第 5 期)	大埔超级城 D 区	安邦路 6 号
(103)	宝湖花园	宝湖花园	宝湖道 3 号
(104)	大埔中心(第 3 期)	大埔超级城 E 区	宝湖里 3 号
(105)	翠屏花园	翠屏花园	安慈路 3 号
(106)	昌运中心	昌运中心	安慈路 4 号
(107)	新达广场	新达广场	南运路 9 号
(108)	大埔中心(第 2 期)	大埔超级城 B 区	安邦路 8-10 号

	发展项目名称	商场名称	地址
(109)	大埔中心(第 4 期)	大埔超级城 B 区	安邦路 8 号
(110)	大埔中心(第 1 期)	大埔超级城 A 区	安邦路 9 号
(111)	大埔广场	大埔广场	安泰路 1 号
	北区		
(112)	逸峯	逸峯广场	马适路 1 号
(113)	粉岭名都	粉岭名都商场	粉岭车站路 18 号
(114)	粉岭中心	粉岭中心购物商场	新运路 33 号
(115)	上水名都	上水名都商场	智昌路 9 号
(116)	牵晴间	牵晴间购物广场	一鸣路 23 号
(117)	花都广场	花都购物广场	百和路 88 号
(118)	碧湖花园	碧湖商场	一鸣路 15 号

*这两个私人发展项目须同时提供公共行人通道及公共室内广场。